

*Eclairer juste pour dépenser
mieux*

*Guide méthodologique
Partenariat Public Privé en
Eclairage Public :*

*Les principales questions que vous
allez vous poser ... et leurs réponses*

Version (finale) 01/10/2012

Avant propos

Pourquoi ce guide ?

- ↪ **P**arce que le contrat de partenariat en éclairage public rencontre depuis le premier PPP signé d'Auvers sur Oise il y a 7 ans, un développement varié et régulier auprès des collectivités locales, nous avons voulu faire ce point d'étape pour permettre à la personne publique de mesurer rapidement les enjeux présents ou futurs de cet outil de la commande publique tant du point de vue technique que juridique ou économique.
- ↪ **L'**objectif de ce guide est de présenter, de manière neutre et synthétique, les interrogations actuelles sur cet acte politique qui consiste à faire des choix durables pour « éclairer juste et dépenser mieux ».
- ↪ **I**l s'agit donc d'un document ayant pour vocation à être une aide à la décision publique locale.

Daniel BOSCARI/Frédéric DELORD

Cercle COLBERT

SOMMAIRE

I. L'essentiel du contrat de partenariat en éclairage public

I – 1. L'existence même du PPP en EP	p. 8
I – 2. Le CPE, une alternative	p. 9
I – 3. La maîtrise d'Ouvrage Public	p.14
I – 4. La valeur comparée d'un PPP en EP	p.17
I – 5. L'état de lieux	p.19

II. Les principales interrogations

II – 1. Comment évaluer un PPP en EP ?	p. 22
II – 2. Quel financement, pour quel PPP ?	p. 23
II – 3. Quelles comptabilité et fiscalité appliquer pour un PPP en EP ?	p. 25
II – 4. Y a-t-il un contrat type ?	p. 26
II – 5. La gestion de l'énergie, mode d'emploi ?	p. 27
II – 6. Quels sont les principaux risques pour la collectivité ?	p. 28

III. Synthèse comparative

I. L'essentiel du PPP en EP

I. 1. L'existence même du PPP en EP

I.1.1 la nécessité de moderniser le parc d'éclairage public

Devant l'attente grandissante du citoyen en matière de sécurité et de convivialité de l'espace de vie, la lumière apparaît comme un levier et beaucoup d'élus s'interrogent sur la nécessité de moderniser un parc d'éclairage public aujourd'hui vieillissant et souvent obsolète.

C'est d'abord ce choix politique courageux - faire de la rénovation de l'éclairage public une priorité - que nous allons évaluer.

Pour les élus, l'interrogation naît souvent d'une forte consommation provenant d'un éclairage médiocre et source de pollution lumineuse. Une donnée objective : Il faut se rappeler qu'aujourd'hui, en France, un tiers des installations a plus de 20 ans, 20 % seulement des rues sont aux normes, la dépense d'électricité des communes correspond pour 37 % à l'EP et pèse 20 % de la dépense énergétique globale (source : ADEME, Energie et patrimoine communal, § Les consommations et dépenses d'énergie des communes en 2005, septembre 2007).

De plus, en 10 ans, le nombre de points lumineux a progressé de 30 % et selon l'ADEME et EDF, 30 à 40 % de l'énergie consommée pourrait être économisée par les communes si les installations d'éclairage étaient de meilleure qualité avec une puissance adaptée.

C'est d'abord un bon diagnostic de ses installations qui doit conduire l'autorité publique à définir les besoins réels en matière d'éclairage public pour, le cas échéant, recourir à un PPP.

I.1.2 les principales anomalies d'un éclairage inadapté

Pour démarrer, quelques recommandations simples pour orienter une réflexion sur la nécessaire modernisation de son EP.

Selon l'association *Agir pour l'environnement*, à l'origine du *Jour de la nuit*, trois principales anomalies sont à l'origine d'installations d'éclairage inadaptées :

1. un éclairage mal conçu : en ne rabattant pas le rayonnement vers le sol (cf. « dangers de pollution lumineuse »),
2. un éclairage surpuissant : trop de points lumineux et trop de puissance installée,
3. une durée d'éclairage exagérée : durée de fonctionnement > aux besoins réels.

I.1.3 les dangers de la pollution lumineuse

Les interrogations sur l'efficacité de l'EP portent fréquemment sur la pollution lumineuse et ses diverses formes :

- le halo lumineux,
- la lumière éblouissante,
- la lumière envahissante ou intrusive.

Pour y parer, des solutions simples existent :

- ne pas émettre de lumière en dehors de sa zone d'utilisation,
- limiter la puissance (ou la moduler suivant le lieu) et le nombre de points lumineux,
- prévoir de extinctions nocturnes : modulations d'intensité lumineuses (ou moduler la puissance suivant l'heure).

Sur un parc d'EP existant, une 1ère recommandation s'impose : supprimer les lampadaires traditionnels à boule au profit de nouveaux lampadaires avec cache réflecteur .

I.1.4 les directives européennes et les objectifs du Grenelle de l'environnement

De même, des directives européennes et textes français incitent les collectivités à réduire la facture énergétique, et ceci dans le cadre d'un objectif d'économie et de développement durable (trace carbone).

Exemple, la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005, qui vise à éliminer les produits à faible efficacité énergétique (interdiction des lampes à incandescence à fin 2012, des lampes contenant du mercure à fin 2015, ballasts ferromagnétiques interdits à fin 2017), ainsi que la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite Grenelle 1 et le texte de loi dit Grenelle 2.

I.1.5 La volonté des communes d'économiser l'énergie et de réduire la dépense d'électricité

Devant cette situation, nombre d'élus sont tentés de rénover leur parc d'EP pour réduire leur dépense énergétique et faire des économies. C'est souvent un enjeu fort de l'agenda 21 des collectivités.

Autre exemple : la télégestion, solution récente et attrayante pour économiser. Son principe est expliqué dans *le Journal de l'équipement électrique et électronique* : « Avec la télégestion, l'éclairage public est surveillé et géré à distance depuis un ordinateur. Ainsi il est possible : d'avoir une vision globale du réseau d'éclairage public et de son état, d'être informé des pannes et décider du mode d'intervention, de programmer et d'agir sur l'éclairage en durée et en intensité par point lumineux, par groupe de luminaires ou par zone, d'analyser et de suivre la consommation au jour le jour, de faciliter la maintenance et le suivi du parc installé. »

I.1.6 Des évolutions technologiques à anticiper

Au-delà de la vétusté du parc existant, le marché de l'EP est en pleine mutation technologique. Abat-jour « capot de la lanterne », minuterie, détecteurs de présence, éclairages passifs, ampoules compactes à basse consommation type fluo, diodes électroluminescentes (LED) sont autant d'innovations technologiques en EP qui favorisent une moindre consommation d'énergie et diminuent la facture énergétique.

Pour une collectivité, la modernisation programmée de l'EP est un moment fort pour se projeter dans l'avenir, relever le défi du développement durable grâce à des technologies parvenues à maturité.

I.1.7 Les enjeux économiques de l'éclairage public

En juin 2009, on estimait à 1,2 milliard € les dépenses hors énergie de l'EP en France, dont 35 % au titre de l'investissement et 65 % au titre de l'exploitation - maintenance.

Sachant que l'EP pèse en moyenne 20 % dans la dépense énergétique des communes et près de la moitié dans celles de moins de 5 000 habitants, la rénovation a minima est certes une option possible pour l' élu mais n'est une réponse ni à l'urgence de remettre aux normes leur parc d'EP, ni à l'objectif de réduction de la facture énergétique à long terme.

I.1.8 L'étendue des enjeux socio-économiques

Outre les exigences de sécurité (obligation pour les élus), le confort des administrés, les objectifs d'économie et de développement durable propres à la modernisation de l'EP, la lumière peut également intégrer la préoccupation du patrimoine, de la culture, de l'histoire d'une cité pour créer une identité nocturne. Que ce soit la mise en valeur du patrimoine, les illuminations festives, les temps forts de l'animation de la collectivité, l'EP constitue la pierre angulaire d'un service public nouveau.

🔗 En résumé : pour une commune, investir dans l'éclairage public constitue un acte politique fort et citoyen qui trouve sa justification dans l'urgence d'une remise aux normes des installations existantes, dans l'existence de technologies maintenant mûres qui permettent des compromis technico-économiques différents, voire dans la stricte application d'objectifs d'efficacité énergétique et de développement durable. Le contrat de partenariat (CP, forme la plus utilisée de la famille PPP) apparaît comme un des moyens d'optimiser ce choix parce que c'est un outil bien adapté aux situations de complexité appelant des engagements dans le temps sur des critères à la fois techniques, économiques et socio-économiques.

I. 2. Le CPE – une alternative ?

I.2.1 Le CPE en quelques mots

D'après le guide du Contrat de Performance Energétique rédigé par Michèle Pappalardo et publié en juillet 2010 par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, le contrat de performance énergétique a pour objet de garantir dans la durée une amélioration de l'efficacité énergétique d'un bâtiment ou ensemble de bâtiments existants.

L'amélioration de l'efficacité énergétique consiste en la réduction de la consommation énergétique et, le cas échéant, la modification du niveau de service

Peut-on par extension traiter la rénovation de l'EP sous cette forme, le vecteur de l'efficacité énergétique n'est-il pas finalement le principal enjeu ? Puis-je faire un CPE pour un éclairage public ?

I.2.2 Comment s'intègre le CPE dans le droit français

Le CPE n'est pas un mode contractuel supplémentaire. Il utilise les modes contractuels existants en leur conférant la dimension « amélioration de l'efficacité énergétique avec garantie de résultat dans la durée ». Deux véhicules sont utilisables pour un CPE portant sur un ouvrage public :

1. le contrat de partenariat de performance énergétique (CPPE) qui relève de la catégorie des PPP (Partenariat public-privé),
2. le marché public de performance énergétique (MPPE) qui relève du CMP (Code des marchés publics).

Dans son article 5 I, la loi Grenelle I du 3 août 2009 recommande de manière non exclusive que le CPE s'intègre à un marché global, « regroupant les prestations de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, dès lors que les améliorations de l'efficacité énergétique sont garanties contractuellement ».

S'agissant du MPPE, celui-ci sera, selon le poids relatif des travaux et des services un marché de travaux et /ou un marché de services et /ou un marché de fournitures.

Attention: le MPPE n'est possible que pour un projet de performance énergétique dans un bâtiment (existant) et ne peut pas s'appliquer au domaine de l'Eclairage Public (art. 73-II du CMP).

I.2.3 Le CPE se décline sous plusieurs formes

A ce jour, il existe 4 familles principales pour contracter un CPE :

- CPE marché public « travaux et services »
- CPE marché public « fournitures et services »
- CPE marché public global
- CPE partenariat public-privé

I.2.4 Le CPE en éclairage public

Formellement la plupart des PPP en EP sont des CPE qui ne disent par leur nom. Ils s'appuient sur un engagement de performance qui garantit sur la durée l'amélioration de l'efficacité énergétique via une économie d'énergie représentant dans la majorité des cas une économie de 30 à 50 % de la consommation initiale en kWh de l'installation. A ce titre les PPP en EP bénéficient pleinement des certificats d'économie d'énergie (CEE) liés à la qualité des matériels choisis. L'économie profitera à la collectivité et lui apportera une recette en compensation de l'effort en faveur du développement durable.

I.2.5 Le CPE et l'EP mode d'emploi :

Un CPE relatif à un parc d'EP serait constitué des quatre éléments suivants :

a. Premier élément constitutif : l'objet.

L'objet du CPE est l'amélioration de la performance énergétique du parc de l'EP, entendue comme la diminution des consommations énergétiques par rapport à une situation de référence tout en respectant le niveau de service contractuel.

Le CPE répond de ce point de vue à l'un des enjeux clé de la modernisation de l'EP.

Un CPE peut intégrer, de surcroît, d'autres dimensions que la seule amélioration de la performance énergétique, par exemple la réhabilitation classique et/ou la mise aux normes du parc de l'EP.

b. Deuxième élément constitutif : l'investissement.

Le CPE se traduit par un investissement dans des travaux, fournitures ou services visant à modifier les caractéristiques énergétiques du parc d'EP et à rendre possible une amélioration de la performance énergétique.

L'investissement est porté par le pouvoir adjudicateur si le CPE s'inscrit dans le champ du Code des marchés publics. L'investissement est porté par le partenaire si le CPE s'inscrit dans le champ de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

Les différents véhicules juridiques que peut emprunter le CPE permettent ainsi de s'adapter aux besoins de financement de l'investissement des personnes publiques pour la modernisation de leur parc EP.

c. Troisième élément constitutif : la garantie de performance énergétique (GPE).

L'obligation essentielle du titulaire est de « garantir » au moyen des investissements réalisés, l'objectif d'amélioration de la performance énergétique dans le respect du niveau de service contractuel pendant la durée du contrat.

La GPE consiste pour le titulaire à réparer le donneur d'ordre pour l'entier préjudice résultant de la non atteinte de l'objectif d'amélioration de la performance énergétique. Le titulaire doit ainsi payer une indemnité correspondant à l'équivalent économique de l'écart entre la quantité d'énergie contractuellement garantie et la quantité d'énergie effectivement consommée et mesurée. Dans certains cas, cette réparation peut prendre la forme de travaux complémentaires.

Ainsi la GPE peut être considérée comme donnant naissance à un flux financier correspondant au montant de l'économie de charges énergétiques garanties. Ce flux est alors susceptible d'être capté et de servir à auto financer, en tout ou en partie, le montant de l'investissement.

En cas d'amélioration de la performance énergétique au-delà de l'objectif contractuel, le titulaire reçoit un intéressement aux économies d'énergie supplémentaires réalisées.

d. Quatrième élément constitutif : la mesure des performances énergétiques.

L'objectif d'amélioration de la performance énergétique garanti doit nécessairement faire l'objet de mesures et de vérifications pendant la durée du contrat. La GPE doit ainsi porter sur des données mesurables, dans le cadre d'un protocole contractualisé, objectif et contradictoire entre les parties.

Ce protocole de mesures et de vérification prévoit les cas d'ajustement de l'objectif d'amélioration de la performance énergétique, destinés à tenir compte des modifications des conditions fixées dans la situation de référence (par exemple en cas de modification de la durée d'éclairage, de la puissance d'éclairage, du nombre de points lumineux, etc.).

⌚ En résumé : la rénovation d'un éclairage répond aussi à un objectif d'amélioration de performance énergétique. Le CPPE (PPP) est la seule approche globale possible et nécessite un programme fonctionnel (PF) décrivant les besoins et le périmètre des installations qui est visé. Dès lors, la volonté politique et/ou la nécessité d'effectuer dans un délai rapide les investissements nécessaires seront déterminantes pour l'ajustement des ressources financières (à dégager par la collectivité) au PF et au périmètre.

I. 3. La maîtrise d'ouvrage publique

I. 3.1. MOP et CP font-ils bon ménage ?

Créé par l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de partenariat est un contrat global intégrant la réalisation d'ouvrages et son financement ainsi que leur maintenance ou exploitation, sur une longue durée.

Ce contrat est soumis au droit administratif français mais pas au code des marchés publics (CMP); il est cependant considéré comme un marché public au sens du droit communautaire. Il constitue un mode dérogatoire de la commande publique au sens où son utilisation est subordonnée à la démonstration de l'urgence ou de complexité du projet, appréciés objectivement, ou encore de l'efficience économique (depuis la loi du 28 juillet 2008).

A ses débuts, beaucoup d'attaques contre le CP ont cherché à dénoncer la mainmise du privé sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) par le biais du CP, mais le retour d'expérience des contrats de partenariat en EP a contribué à prouver les bénéfices respectifs des projets en maîtrise d'ouvrage publique ou en contrat de partenariat.

Mais le PPP a encore ses détracteurs dont certaines critiques ne peuvent être occultées. Elles naissent pour l'essentiel du côté des décideurs publics d'une méconnaissance de la procédure et d'une grande impréparation pour le raisonnement et le calcul économiques... mais aussi parfois d'interrogations fondées. La réponse est peut-être que la personne publique doit savoir ce qu'elle veut entre deux extrêmes: soit «faire faire», en confiant une mission étendue à une entreprise qui supporte les risques à caractère opérationnel (qu'elle est la mieux à même de supporter), soit «faire» directement sous sa responsabilité en acceptant les conséquences d'une maîtrise insuffisante des risques...

Passons en revue quelques unes des critiques les plus fréquentes.

1.3.2. Les coûts de transaction, d'analyse et de diagnostic sont élevés en PPP ?

Le recours au PPP passe obligatoirement par une phase d'évaluation et s'agissant de l'EP, par un dialogue compétitif pour la procédure de passation qui vont mobiliser temps et expertise pour la collectivité. Mais cette évaluation ne devrait pas relever du CP, mais d'une culture d'évaluation s'appliquant à tout investissement public avant son lancement (d'autres pays pratiquent l'évaluation préalable quel que soit le mode envisagé pour la contractualisation).

Il n'y a pas, à proprement parler, de surcoûts pour l'évaluation puisque le temps consacré à cette évaluation va s'attacher à éliminer les dérives liées habituellement à des études insuffisantes en amont. A ce stade, l'approche globale du projet définira les limites d'intervention et la durée à prendre en compte. Le degré de complexité de l'opération déterminera taille critique et coûts amortissables dans le temps.

C'est la complexité du projet qui prédispose au CP et pas l'inverse: c'est aussi parce que le projet est complexe que la procédure support pour la passation la plus indiquée est le dialogue compétitif (et non pas l'appel d'offres). Le besoin d'expertises plus larges aux plans technique, juridique et financier, conséquence de la complexité, est souvent nécessaire pour la préparation du programme fonctionnel, et non pas de l'orientation en faveur du CP.

A noter sur ce point : les PPP en EP ont été lancés par des collectivités allant de 2 500 habitants à plus de 100 000 habitants.

1. 3.3. Les risques juridiques sont-ils décuplés en PPP ?

L'ordonnance de 2004 encadre les aspects contractuels du partenariat et prévoit un partage des risques entre la personne publique et son partenaire selon le principe que c'est celui qui est le mieux à même de faire face à un risque qui le supporte.

La Mission d'appui au partenariat public-privé (maPPP), au travers de son expertise (par exemple clausier type adapté à l'EP proposé sur son site), accompagne les collectivités qui le souhaitent pour appréhender plus sereinement les risques inhérents au PPP.

Le retour d'expérience grâce au grand succès de la formule vient compléter le socle contractuel existant pour conforter l'expertise publique ou privée.

1. 3.4. La crainte d'une perte de compétence locales pour la collectivité est-elle fondée ?

Certaines collectivités craignent de voir leurs compétences locales en matière de maîtrise d'ouvrage s'évaporer. Dans les faits on observe une très forte implication du donneur d'ordre, que ce soit dans l'élaboration du programme fonctionnel des besoins, dans l'implication des élus tout au long de la procédure, dans la mobilisation des compétences publiques lors du dialogue compétitif.

Ce sont les collectivités mobilisées avec les acteurs privés les plus fortement motivés par la réussite du projet qui sont les plus à même de rendre le partenariat efficace.

Les CP pour l'EP sont souvent le fait de maîtrises d'ouvrages modernes, ouvertes au principe du faire-faire (c'est-à-dire déléguer largement au privé avec contrôle du résultat), ce qui facilite d'autant la rédaction du contrat et sa réalisation.

Toutefois, on peut encore s'interroger sur le retour d'expérience des premiers CP signés dans ce domaine depuis 2005, car le recul n'est pas encore suffisant pour en tirer de véritables leçons.

1. 3.5. Où trouver des informations autour de cette procédure ?

Les connaissances peuvent sembler asymétriques entre des partenaires privés attirés par la perspective d'un chiffre d'affaires garanti sur une longue période et des donneurs d'ordre publics confrontés pour la première fois à cette procédure.

Dans le domaine de l'EP, l'existence de la maPPP, et le nombre substantiel d'experts reconnus, comme les nombreuses manifestations ou articles divers autour du PPP, constituent un soutien varié et une source d'information abondante et renouvelée à la disposition des collectivités intéressées. Celles-ci sont ainsi capables de faire jeu égal avec des entreprises privées qui se sont fortement professionnalisées. C'est d'ailleurs cette variété d'acteurs qui au plan national crée et pérennise une compétence dans le PPP

1. 3.6. Le PPP coûte-t-il cher ?

Pour la personne publique le recours au PPP engendre une compétition de qualité souvent à moindre coût par rapport à d'autres formes de la commande publique. Pour le secteur privé, l'échec à un PPP représente encore une somme investie importante non compensée par l'indemnité versée.

🔗 En résumé : en éclairage public, la maîtrise d'ouvrage publique n'a pas souffert de l'essor du CP. Le contrat de partenariat trouve une place pour soutenir des projets complexes portant sur des investissements initiaux importants et nécessaires. Chaque collectivité peut s'entourer au bon moment et pour le temps nécessaire des compétences appropriées.

I. 4. La valeur comparée d'un PPP en EP

1. 4.1. Comment comparer en valeur un PPP aux autres schémas de contractualisation?

Rappel: le recours au CP passe obligatoirement par une évaluation préalable dont le but est notamment de comparer le «coût global» du service rendu suivant les schémas de contractualisation possibles. Cette notion de coût global (où les revenus sont intégrés comme des coûts négatifs) correspond en réalité à une préoccupation de rendement.

En éclairage public, les collectivités font appel soit à un mix entre régie publique et marchés publics, soit au contrat de partenariat.

Sur la base de l'organisation pratiquée ou souhaitée, la comparaison en coût global s'effectuera d'une part à partir d'une lecture budgétaire des dépenses observées (portant au minimum sur les dernières années de service), et d'autre part sur la valorisation du service apporté au citoyen. S'agissant des dépenses, les composantes principales seront:

1. les dépenses d'investissement réalisées d'année en année,
2. les dépenses de fonctionnement,
3. les dépenses énergétiques,
4. les dépenses de maîtrise d'ouvrage résiduelle, de gestion contractuelle (interfaçage notamment) et d'encadrement (externe ou interne) liées à la forme d'exploitation et /ou de contractualisation retenues.

C'est sur cette base que l'on peut modéliser un comparatif où viendront s'agréger les éventuels revenus marchands identifiés (exemple: recettes de valorisation) et les avantages socio-économiques (ASE) tels qu'on peut les appréhender.

1. 4.2. Y a-t-il une méthode simple pour comparer une solution à l'autre ?

On peut considérer que comparer les coûts globaux en valeur actuelle nette (VAN) est la solution pour afficher un comparatif financier éprouvé. La maPPP apporte son expérience de l'évaluation et ses recommandations restent utiles pour toutes collectivités désireuses d'adopter une méthodologie objective et reconnue .

Un comparatif simple, positionne dans le temps et par nature les coûts annuels estimés ainsi que, pour le CP, l'écart des avantages socio-économiques créés entre les deux schémas sur la durée de comparaison, afin d'en calculer la VAN tout en intégrant les avantages ou inconvénients d'organisation du service public propres à chaque schéma.

Par exemple, basé sur des coûts annuels reconstitués conjugués à des hypothèses simples, on pourra comparer en VAN, les charges supportées par la collectivité, telles que :

- Régie (Charges pour la collectivité) = ~ [somme loyers annuels intérêts (X années)] + [somme loyers annuels Energie (X années) inflaté] + [coûts fonctionnement (hors financement, hors énergie) inflaté] + [Montage & Moe] + [Amortissement investissement prorata]
- CMP (Charges pour la collectivité) = [somme loyers annuels intérêts (X années)] + [somme loyers annuels Energie (X années) inflaté] + [coûts fonctionnement (hors financement, hors énergie) inflaté] – [Gain productivité Privé] + [Montage & Moe] + [Amortissement investissement prorata] + [Marge Privé]
- CP (Charges pour la collectivité) = ~ [somme loyers annuels intérêts (X années)] + [somme loyers annuels Energie (X années) inflaté] + [coûts fonctionnement (hors financement, hors énergie) inflaté] – [Gains productivité Privé] + [Montage & MOe]. + [Amortissement investissement par an] + [Marge Privé] + [surcoût du financement] – [différence d'ASE créés sur la durée de comparaison (*)]

Exemple: pour un projet de 15 ans comportant 2 700 points lumineux renouvelé à 100 % avec une inflation de 3 % par an , le résultat obtenu donne Régie = 6,9 M€ (100 %) / CMP = 6,6 M€ (95 %) / CP = 6,4 M€ (93 %), hors prise en compte de la différence d'ASE.

() Cette différence est liée à l'accélération de la mise en service des ouvrages en CP par rapport aux autres formes de contractualisation. De ce fait, le service est produit plus vite en CP et sa valorisation dans ce gain de temps correspond précisément à cette différences d'avantages socio-économique. Cet avantage socio économique est abordé au §I.1.8 supra et consiste par exemple en des économies dans l'empreinte carbone et dans les aspects esthétiques.*

⌚ En résumé : une des principales vertus du contrat de partenariat est l'obligation faite d'une évaluation préalable. A l'appui d'un calcul en Valeur Actuelle Nette on peut mesurer le «coût global» du service et déterminer ainsi le meilleur mode contractuel. Sachant que les écarts ne sont pas toujours significatifs d'un mode contractuel à autre (de 5 % à 7 % dans notre exemple), il faut surtout garder à l'esprit que les charges comparées pour la collectivité agissent comme une substitution à des charges existantes. C'est le rendement socio-économique d'un service public rénové en intégrant notamment les aspects de développement durable qui doit en dernier ressort conduire au choix de la collectivité.

I. 5. L'état des lieux

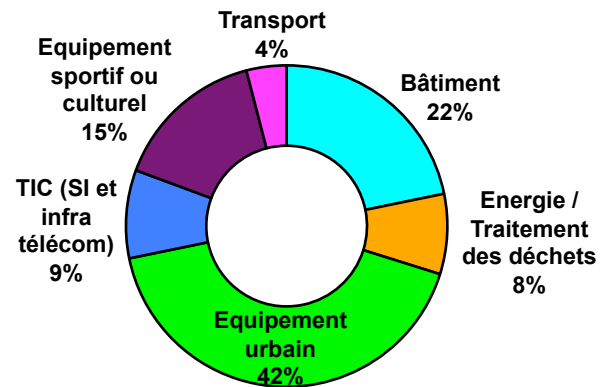
1. 5.1. Où en sommes nous ?

Pour figer l'état du développement des PPP en éclairage public, il suffit de reprendre les données publiées par la maPPP sur son site.

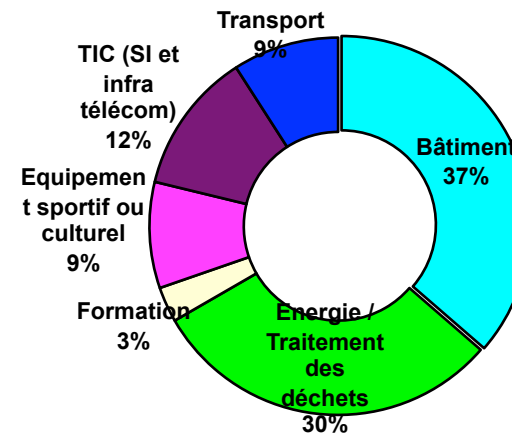
A octobre 2012, et tous domaines de projets confondus, on recense 124 projets signés par des collectivités territoriales et 33 signés par l'Etat. Pour le seul éclairage public, 50 contrats de partenariat sont d'ores et déjà attribués.

sept
2012**Nombre de projets attribués par les collectivités locales**

Total projets: 124

Sept
2012**Nombre de projets attribués par l'Etat**

Total projets=33



En résumé : la faisabilité des PPP en éclairage public auprès des collectivités est avérée. De la plus la petite commune à avoir signé un PPP en EP (2 500 habitants) à la plus grande (113 000 habitants) et sans parti pris politique, c'est une forme de contrat qui a trouvé sa place pour renouveler l'équipement urbain de nos cités.

II. Les principales interrogations

II.1. Comment évaluer un PPP en EP ?

Le cadre réglementaire de l'évaluation préalable est fixé en application des dispositions de l'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales et au vu des seules exigences fixées par l'ordonnance du 17 juin 2004 relatives aux CP, les avis publiés par la maPPP en sont la parfaite illustration.

L'évaluation préalable du projet doit le rapprocher du contexte global où se situe la collectivité. Les besoins identifiés par la personne publique, les performances recherchées pour l'exploitation du service public sont dès le départ des critères déterminants pour recourir au PPP en EP.

Après une analyse juridique pour motiver le recours au CP (urgence ou complexité, l'efficacité renvoyant aux calculs), ainsi que pour imaginer les schémas alternatifs (en EP, exclusivement un mix entre régie et CMP), l'évaluation va s'atteler à estimer les coûts et les revenus de tous types comparés entre le CP et les schémas alternatifs. En effet, en EP, la délégation de service public (DSP), l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), le bail emphytéotique administratif (BEA), et le MPPE seront systématiquement écartés de l'analyse comparative.

Une fois les schémas possibles identifiés, le comparatif va consister à évaluer les coûts au plus près tout en tenant compte des délais et de la durée de réalisation prévus pour calculer la différence d'avantages socio-économiques. Fiscalité, financement, investissements initiaux et différés, gros entretien renouvellement, autres frais de fonctionnement et d'exploitation, puis revenus de toutes natures (marchands ou avantages socio-économiques), sont analysés et vont servir de trame au calcul de la valeur actuelle nette (VAN). Différents tests de sensibilités pourront l'affiner et la compléter.

§ En résumé : l'évaluation préalable est un processus obligatoire pour conclure un CP. Indépendamment du CP, elle permet ainsi à la collectivité de disposer a minima d'une vision actuelle sur ses dépenses futures et d'une justification objective du choix du mode contractuel. A noter: la maPPP n'est pas opposée à l'idée d'une simplification de l'évaluation préalable pour des dossiers de petits montants (< 10 M€, cf. II.2.1)

II.2. Quel financement pour quel PPP ?

II.2.1 Existe-t-il un mode de financement particulier ?

Pour répondre à cette interrogation, il convient dès le départ de distinguer les besoins de financement liés à l'investissement initial et d'identifier le volume de prêt nécessaire, soit les seuils souvent constatés :

Financement < 5 M€ < Financement < 15 M€ < Financement < 30 M€ < financement < XX M€



Basé sur cette répartition, schématiquement le montage financier simplifié d'un PPP en EP s'organisera autour de :

- **Petits PPP: invest. < 10 M€:** financement « pur *corporate* » c'est à dire par l'opérateur adossé à une cession de créances Dailly portant sur 80 % des créances d'investissement du projet. Pas de société de projet (SPV) visible côté public.
- **Moyens PPP: invest. < 100 M€:** une approche « *corporate* mutualisé » ou « financement de projets » (*). Ce montage permet de préfinancer ou financer le projet pour partie en dette *corporate* pour partie en dette bancaire. La dette bancaire est adossée à une cession de créances Dailly portant sur 80 % des créances d'investissement et de financement. Depuis 2012 possibilité par « EU project bond » pour des projets dans le domaine du transport, de l'énergie et des réseaux haut débit.
(*) une société de projet est créée et sera titulaire du CP
- **Grands PPP: invest. > 100 M€:** un « financement grands projets » ou via un financement obligataire du projet permettant de préfinancer ou financer la totalité du projet aux meilleures conditions de marché. Mise en jeu d'une SPV par le partenaire privé.

II.2.2 Le financement obligataire, quel exemple suivre ?

Pour pallier les difficultés du financement bancaire depuis la crise financière de 2008, outre l'initiative européenne des EU project bonds, l'exemple canadien, pays pionnier du financement obligataire des PPP montre la voie. Les investisseurs canadiens acceptent même de financer les PPP via des émissions de petits montants (50 MC\$, voire 30 MC\$) sans intervention d'une agence de notation. En France, une ouverture en ce sens serait un moyen efficace de diminuer les coûts actuels de liquidité qui pénalisent le financement et d'obtenir de meilleures conditions de crédit y compris pour des PPP de taille moyenne.

Le modèle canadien, qui fonctionne depuis 2008, a su aussi trouver des réponses concrètes pour accompagner le secteur public. Par exemple, des courtiers spécialisés interviennent pendant la mise en concurrence et fixent les conditions de l'offre finale y compris pour un engagement ferme à 3 mois. Pour le préfinancement, le marché s'est habitué à réclamer des constructeurs des « performance bonds » pour couvrir les risques de surcoût et de délai. Enfin, sur la base d'un profil d'amortissement « sculpté » en fonction du meilleur profil de tirage, on peut décaler jusqu'à 6 mois après la notification le paiement des « completion payments » directement par la personne publique.

⌘ **En résumé :** le financement des PPP en EP tient compte du volume de dettes et de la taille du projet pour trouver le meilleur compromis entre un portage direct par le partenaire privé ou une structuration en financement de projet sur une société de projet dédiée. Une opportunité à étudier: l'accès direct au marché financier par des émissions obligataires pour les grands projets (dette > 100 M€). L'investissement public serait ainsi stimulé à travers des PPP via un mécanisme titrisation de créances (en transmettant aux investisseurs le bénéfice de la garantie apportée par la cession – acceptation DAILLY).

II.3.1 Quelles comptabilité et fiscalité appliquer pour un PPP en EP ?

Pour les collectivités locales et leurs établissements, l'arrêté du 16 décembre 2010, relatif à l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes et EPCI, prévoit que le PPP est assimilé à un endettement (depuis le 1^{er} janvier 2011).

Sur cette problématique, la maPPP précise que « Fondamentalement, le nouveau dispositif consiste à inscrire – généralement à partir de la date de mise en service – au bilan de la collectivité locale, l'actif faisant l'objet du CP, ainsi que la dette correspondante au passif ».

Côté comptabilité privée, l'Autorité des Normes Comptables doit encore se prononcer sur un référentiel pour les comptes sociaux avec l'élargissement de la norme IFRIC 12 (compte IFRS) où chez le partenaire privé l'actif serait considéré comme un actif financier (prêt) en symétrie avec la dette financière constatée chez le partenaire public.

L'EP est un service public et la fiscalité des PPP est harmonisée avec les règles fiscales applicables à l'ensemble des contrats publics. Par exemple, ce dispositif permet l'éligibilité au Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et peut bénéficier des subventions d'investissement.

En résumé : Comptablement, le PPP s'inscrit comme un endettement pour la personne publique. Fiscalement, son régime est neutre par rapport aux autres contrats publics.

II.4. Y a-t-il un contrat type ?

A cette question, il faut se référer au clausier-type s'appliquant au contrat de partenariat d'éclairage public et autres équipements ou services associés mis à la disposition des futurs contractants par la maPPP et consultable facilement sur son site.

Il ne constitue pas à proprement parler un contrat type, mais à l'appui d'une riche expérience il se veut un outil d'aide à la rédaction du contrat de partenariat d'éclairage public.

Il poursuit en cela deux objectifs majeurs :

- proposer une rédaction de certaines clauses assez standardisées, que l'on retrouve dans tout contrat de partenariat d'éclairage public, et permettre ainsi aux collectivités de disposer d'un outil de comparaison dans le cadre de l'analyse des offres des candidats ;
- diffuser les bonnes pratiques et souligner certains écueils à éviter, afin de garantir que les parties s'engagent dans une relation contractuelle équilibrée et durable. En ce sens, son principal objet est de neutraliser l'asymétrie d'information entre la collectivité publique, dont c'est en général la première expérience de mise en œuvre d'un contrat de partenariat, et le partenaire privé, qui bénéficie de l'effet d'expérience lié à la multiplication des projets.

§ En résumé : les PPP en EP tout en progressant profitent déjà d'un retour d'expérience largement diffusé qui tend à faciliter leur développement futur.

II.5. La gestion de l'énergie, mode d'emploi ?

L'énergie est au cœur de la décision publique pour faire appel à un PPP en EP. La gestion du poste énergie est un levier déterminant pour rénover des installations souvent obsolètes et énergivores.

Les contrats de partenariat permettent d'obtenir des performances énergétiques durables et garanties. Cependant, le partenaire privé ne saurait être évalué sur les évolutions tarifaires de l'énergie. A l'heure actuelle, et au vu des difficultés rencontrées lors des mises au point des PPP signés, les parties prenantes ont encore à travailler sur l'intégration de la « fourniture de l'énergie » dans le contrat.

Dans le cadre de cette réflexion, la gestion de l'énergie constitue une piste intéressante.

Cette prestation revêt plusieurs aspects :

- contrôle des consommations : par le biais d'un comptage précis et régulier où le partenaire privé mesure la consommation en temps des installations concernées ;
- contrôle des factures : le partenaire privé vérifie précisément le montant des factures acquittées par la personne publique en contrôlant la puissance abonnée, la tarification appliquée et la consommations relevée régulièrement sur les installations concernées ;
- certificats d'économie d'énergie : le partenaire privé s'engage sur une valorisation CUMAC des certificats d'économie d'énergie ;
- garantie de performance énergétique : en fonction du profil d'économies réalisées sur les consommations futures, le partenaire privé s'engage sur une économie minimum garantie en KWh.

Une telle prestation respecte les exigences de la Circulaire du 8 février 2008 (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales - Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique NOR : INT/B/008/00027/C) qui interdit d'autoriser le partenaire privé à payer sous mandat la facture d'électricité pour le compte du partenaire public.

La quasi totalité des contrats de fourniture d'éclairage public sont des contrats au tarif réglementé de vente conclus par la collectivité. A noter que le « tarif bleu EP » est réservé aux communes et leurs regroupements selon les termes de l'accord EDF-FNCCR de 1987.

En résumé : Le choix d'inclure ou non la fourniture d'énergie et ses modalités de gestion dans le périmètre du contrat demandent une analyse fine au cas par cas.

II.6. Principaux risques pour la collectivité en période d'évaluation ?

Bien réussir un PPP en éclairage public passe par un acte politique fort. Dès le début, une gestion en mode projet est nécessaire pour mobiliser une équipe d'élus et de professionnels motivée tout au long du processus de mise en œuvre tant côté public que côté privé.

Une problématique cernée, des enjeux et des objectifs clairs, un programme fonctionnel le plus précis possible sont autant d'ingrédients pour qualifier le projet dans son périmètre et ses ambitions.

C'est sur cette base que va s'évaluer le futur projet PPP pour faire appel à des expertises technique, financière, juridique qu'elles soient internes ou externes à la collectivité.

Qualifier politiquement et techniquement le projet (périmètre) afin d'éviter de mobiliser des moyens inappropriés et trouver la meilleure formule pour le réaliser, reste le seul moyen pour éliminer les mauvaises surprises futures.

Une fois l'évaluation encadrée, l'apport de conseils extérieurs permettra

- d'enrichir la procédure d'appel public à concurrence (dialogue compétitif),
- de rédiger des documents juridiques, techniques et financiers avec un minimum de lacunes
- d'éviter tout recours précontractuel.

Pour les PPP en EP l'avis de la maPPP est souvent recherché par les collectivités pour apporter expertise et expérience et aborder sereinement un dossier nouveau et complexe.

II.6.1. Principaux risques en période de construction ?

Pour des PPP d'éclairage public, les risques le plus souvent évoqués en période de construction sont liés à des éventuels retards par rapport à la programmation des travaux, aux cas de force majeure et à la variation des taux d'intérêt.

Pour palier au retard par rapport à la programmation, les travaux d'éclairage public sont élaborés avec un avancement rue par rue pour répondre avec souplesse à la réalisation des investissements initiaux. En phase de réalisation, les parties peuvent ainsi ajuster au plus près le calendrier de travaux pour respecter les citoyens, ne pas gêner les riverains et sans bousculer les fondamentaux financiers du contrat.

Pour les cas de force majeure, une attention particulière sera consacrée à la gestion du temps concerné par cet événement exceptionnel et imprévisible et aux moyens requis pour y palier.

En matière de taux, l'approche retenue consiste à figer le taux dès que possible, c'est-à-dire au plus tard une fois les recours des tiers purgés (compter 2,5 mois après le départ du contrat). La personne publique pourra à tout moment les figer pour éviter toute dérive. Les taux sont généralement fixés au plus tôt grâce à des swaps (couverture du risque sur les marchés), avec départ décalé (forward) quand il existe plusieurs tranches pour le démarrage des travaux sur les installations concernées. A compter de la date de cristallisation des taux, la personne publique est à l'abri de toute variation future.

Pour éviter tous désaccords ultérieurs, bien préciser dans le programme fonctionnel les engagements imposés au futur partenaire privé en matière de délais de réalisation des investissements, les assortir d'un jeu harmonieux de clauses de bonus / malus. Préciser au cours du dialogue compétitif les engagements en question au moyen d'une matrice des risques.

Une vigilance particulière s'impose pour la transition entre la sortie des arrangements antérieurs (pour la gestion de l'éclairage public) et l'entrée dans un contrat de partenariat. Prévoir d'aborder dès le dialogue compétitif l'inventaire contradictoire du patrimoine: il doit faire l'objet de toutes les attentions entre les deux parties, et la reprise de l'exploitation du service doit intervenir dès la notification du contrat pour éviter toute contre-performance au démarrage de l'exploitation du contrat après réalisation des investissements.

II.6.2. Principaux risques en période d'exploitation-maintenance ?

Pour anticiper l'évolution du contrat dans le temps et minimiser les risques, les clauses contractuelles doivent prévoir de la flexibilité dans la réalisation et un équilibre harmonieux entre les parties.

Un bon contrat doit anticiper des événements futurs du point de vue réglementaire, économique et contractuel. Pour les PPP en EP, les points de vigilance en phase d'exploitation - maintenance le plus souvent débattus entre personne publique et personne privée lors du dialogue compétitif concernent principalement :

- le périmètre du contrat: bien calibrer et identifier le contenu technique des besoins,
- l'évolution de normes: le partenaire privé le supportera en période de construction puis la personne privée après (étant entendu que le partenaire privé est soumis à une obligation de conseil),
- l'évolution des prix: indexation pour les investissements différés et pour les dépenses de fonctionnement,
- les clauses de résiliation : adaptées en fonction du fait générateur,
- les pénalités : plafonnées, incitatives et équilibrées pour assurer la bancabilité du dossier

Pour éviter tous désaccords ultérieurs, bien préciser dans le programme fonctionnel les engagements imposés au futur partenaire privé en matière de performance (notamment en matière de consommation énergétique), les divers seuils de qualité imposés (exemple: nombre de points lumineux inopérants, délais de réparation...) Préciser au cours du dialogue compétitif les engagements en question au moyen d'une matrice des risques.

⌚ En résumé : les principaux risques qui caractérisent les PPP en EP sont de mieux en mieux identifiés et circonstanciés. Aucun recours précontractuel observé à ce jour.

III. Synthèse comparative

III. Synthèse comparative

	Type de gestion	Analyse Jurique			Analyse Technique			Analyse financière		
		Pas adapté EP	Adapté EP	Choix du critère	Technicité	Performance	Assistance MO	Délais	Coûts	Financement
	REGIE ou CMP		simple, autonome personnalisée ou code des Marchés Publics		qualification personnel limitée dans le temps, renouvelable en fonction des besoins	pas engageante	cas par cas	peu ou pas d'objectifs de productivité, souvent en dépassement		aucun, autofinancement ou dette
PPP et assimilés	AOT	domaine public routier et piétonnier								
	CP		ordonnance du 17 juin 2004	Urgence Complexité Efficience	prés election des contractants	engagement contractuel globalisé	requis e	obligation de résultats	prix global et forfaitaire	intégré au contrat

🕒 Résumé: la comparaison des 2 formes de gestion du service public d'EP s'attachera...

- au choix du critère (urgence, complexité, efficience),
- aux compétences techniques nécessaires à son exploitation compte tenu des choix politiques, des engagements de performances imposés et des objectifs de coûts,
- à l'identification des éléments de complexité, notamment le financement... ne pas hésiter à se faire assister et conseiller.